Image not found or type unknown

La visite domiciliaire en matière de terrorisme

Commentaire d'arrêt publié le **11/04/2024**, vu **1128 fois**, Auteur : Frédéric LACROUTZ-PUCHEU

Commentaire de l'arrêt rendu le 05 décembre 2023 par la Chambre criminelle de la Cour de cassation (C.Cass, Ch.crim, 05 décembre 2023, n°22-80.611, publié au bulletin)

« *Le Graal d'un officier de renseignement, c'est le secret des intentions* » déclarait Monsieur Alain CHOUET, ex-Directeur du renseignement près la D.G.S.E, dans une interview donnée à Thinkerview (1).

La Chambre criminelle de la Cour de cassation a illustré cet aphorisme, dans son arrêt du 05 décembre 2023, par lequel elle a avalisé une visite domiciliaire fondée sur une « note blanche » produite par le Préfet, devant le Juge des libertés et de la détention, sur le fondement de l'article L.229-1 du Code de la sécurité intérieure.

Ce texte, issu de la loi du 30 novembre 2017 et modifié par une ordonnance du 18 septembre 2019 suite à la décision du Conseil constitutionnel du 29 mars 2018, vise à prévenir le risque terroriste et permet au représentant local de l'Etat de saisir le Juge des libertés et de la détention aux fins d'autoriser la visite d'un lieu et la saisie de tout document sous tout support, s'il existe des « *raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes*. »

Il instaure un régime de perquisition propre aux infractions liées au terrorisme et prévoit de larges garanties pour le respect des droits de la défense ; il a été particulièrement utilisé par l'Administration au cours de l'état d'urgence de 2015 à 2017.

Il résulte de l'exposé des faits que le local formait le siège d'une association co-dirigée par une personne dont les services de renseignement avaient tout lieu de penser qu'elle représentait une menace particulièrement grave pour l'ordre public et ce, étayé par plusieurs manifestations de son soutien à l'idéologie islamiste.

L'intéressé avait, au moyen d'une messagerie attachée à un réseau social – et, en l'occurrence, « Facebook » –, tonné sa désapprobation quant à la participation d'une grande mosquée à un festival œcuménique et, avant cela, avait fait d'un drapeau israélien un brûlot lors d'une manifestation organisée en faveur de la Palestine.

Il avait, en outre, manifesté son soutien à des personnalités proches de l'organisation dite « Hamas » et avait été vu, à plusieurs reprises, vu avec un imam proche de ce mouvement.

Ce soutien s'était accompagné d'appels réitérés au meurtre de personnes de confession juive ainsi que de propos incompatibles avec les dispositions du Code pénal français.

Enfin, il avait fondé le « Parti des musulmans de France » connu pour ses positions anti-républicaines.

Sur le plan administratif, le dirigeant de l'association avait fait l'objet d'un arrêté d'expulsion et avait été assigné à résidence.

Or, le Préfet du Bas-Rhin a, faute d'exécuter l'arrêté d'expulsion, saisi le Juge des libertés et de la détention aux fins de visiter les locaux de l'association et prévenir ainsi toute préparation à la commission d'une infraction à caractère terroriste.

Afin de caractériser la particulière gravité de la menace représentée par le demandeur au pourvoi, elle a versé une « note blanche » rédigée par les services de renseignements intérieurs destinée à étayer la décision étatique sans toutefois révéler ni l'origine ni l'auteur de cette production.

Le 07 octobre 2021, il était fait droit à cette requête et la visite domiciliaire s'est déroulée le 12 octobre suivant.

L'Association visée par la mesure contestait le bien-fondé de cette visite devant le Premier Président de la Cour d'appel de Paris estimant que la note blanche n'excipait d'aucun élément extrinsèque de nature à fonder sa décision et, faute de permettre un contrôle juridictionnel effectif, était entachée d'illégalité.

Néanmoins, la Cour d'appel confirmait l'analyse du Juge des libertés et de la détention dans son ordonnance rendue le 21 janvier 2022.

C'est donc en l'état que se présente l'affaire devant la Cour de cassation.

Dès lors, dans quelles conditions la visite domiciliaire et la saisie trouvent à s'appliquer et une note blanche précise et circonstanciée suffit-elle — à elle-seule — à caractériser une menace terroriste particulièrement grave autorisant une visite domiciliaire ?

La Cour de cassation a répondu par l'affirmative et a rejeté les prétentions de l'Association demanderesse, aux motifs que la note des services de renseignement était particulièrement précise et circonstanciée, d'une part, et a fait l'objet d'un débat contradictoire devant le Juge des libertés et de la détention puis le Premier Président de la Cour d'appel, au surplus.

En matière terroriste, l'art de la dissimulation et le caractère occulte de la menace rend malaisée toute la caractérisation de la menace. Si les prêches peuvent faire l'objet d'une médiatisation, les préparatifs d'un attentat doivent, nécessairement, demeurer dans le « secret des intentions » et, partant, avec l'intention du secret.

Or, le Préfet, chargé de mettre en oeuvre les mesures de prévention contre les actes attentatoires à la vie et la liberté humaines, peut être autorisé à opérer des visites et saisies si elles sont commandées par un risque sensible et avéré pour la sécurité et l'ordre public et proportionnées à l'objectif poursuivi.

Il conviendra de détailler l'application de ce texte – sous le prisme de lecture de la Chambre criminelle – avec dans un premier mouvement, la procédure suivie par le Préfet face à l'intention secrète des actes préparatoires à un attentat terroriste (I) par la saisine motivée du Juge des libertés et de la détention aux fins d'autorisation de la mesure de visite domiciliaire et de saisie (A) au moyen d'une note blanche dont suffisamment étayée et versée aux débats (B) avant de s'attarder sur le caractère de la menace (II) d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

public (A) justifiant une mesure dérogatoire au droit au respect du domicile (B).

I. Le Préfet face à l'intention du secret des actes préparatoires à un attentat terroriste.

Le représentant local de l'État doit, lorsqu'il a connaissance d'éléments précis laissant planer une menace de nature terrorisme, saisir le Juge des libertés et de la détention, pour être autorisé à opérer une visite domiciliaire chez l'individu ou l'entité suspectée (A) sur le fondement d'une note blanche suffisamment étayée et de lecture stricte (B).

A. La saisine motivée du Juge des libertés et de la détention aux fins d'autorisation de la mesure domiciliaire et de saisie.

L'article L.229-1 du Code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 18 septembre 2019, prévoit que le Préfet doive, préalablement à toute visite d'un lieu fréquenté par une personne suspectée d'une intention de terrorisme, saisir le Juge des libertés et de la détention près le Tribunal de Paris aux fins d'y être autorisé.

Cette saisine doit être précédée d'une information au Procureur de la République antiterroriste ainsi que le Procureur de la République territorialement compétent.

Le Juge des libertés et de la détention, s'il l'autorise, prend donc une ordonnance motivée en prenant en considération les éléments fournis par l'Administration et les observations rendues par le Parquet antiterroriste.

Cette ordonnance est communiquée aux parquets antiterroriste et territorialement compétent.

Ce nécessaire contrôle de l'autorité judiciaire permet, avant toute mesure de police, la mise en balance des différents intérêts en présence, à savoir ceux de l'individu faisant l'objet de la mesure notamment quant à sa défense et, par ailleurs, les intérêts de la société.

En l'espèce, le Préfet du Bas-Rhin a, le 06 octobre 2021, saisi le Juge des libertés et de la détention près le Tribunal judiciaire de Paris d'une demande de visite des locaux d'une association fréquentée par un individu aux agissements signalés pour y saisir tout document ou donnée s'y trouvant.

En effet, l'individu co-dirigeait cette association dont les lieux formaient son siège.

Par une ordonnance motivée du 07 octobre 2021, le magistrat judiciaire faisait droit à la saisine préfectorale.

Le 12 octobre, la visite et les saisies s'opéraient en présence de l'intéressé qui, au vu des éléments de l'arrêt, n'a pas jugé opportun de prévenir son conseil.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation estime donc que la procédure prévue à l'article L.229-1 du Code de la sécurité intérieure a été pleinement respectée sur le plan juridictionnel.

Pour se prononcer sur la nécessité et l'équilibre de la visite domiciliaire, le Juge des libertés et de la détention pourra se fonder exclusivement sur la « note blanche » produite par le Préfet, si elle est précise, circonstanciée et qu'elle est versée aux débats contradictoires.

B. Les critères d'admissibilité de la « note blanche » en tant que moyen exclusif de preuve d'une menace particulièrement grave à l'ordre ou à la sécurité publique.

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

La note blanche est un procédé utilisé par les services de renseignement aux fins de protéger l'identité de l'auteur de la note et du service qui l'a produite, lorsqu'elle est communiquée à une autorité tierce habilitée ; elle n'est ni datée ni signée.

Pour l'admettre en cas de moyen de preuve exclusif de la mesure ordonnée par le juge judiciaire, la Haute-Cour agit en deux temps.

D'abord, elle renvoie à l'analyse du Conseil d'État rendue dans un arrêt « DIOURI » (1) ayant admis le recours à ces "blancs" en matière de droit des étrangers.

Dans cette affaire, Monsieur DIOURI, ressortissant marocain, accusé d'être à la solde de puissances étrangères, était visé par un arrêté d'expulsion requérant la condition d'urgence absolue soulevée par le ministère de l'intérieur au moyen d'une note blanche.

Monsieur le Professeur Serge SLAMA, dans la revue « Plein droit » (2) fait mention des conclusions de Madame de SAINT-PULGENT, alors commissaire du Gouvernement dans lesquelles étaient mentionnés les notes policières en blanc dont la consultation, par le Conseil d'État, est ancienne.

Dès lors, la Cour de cassation reprend les deux critères d'admissibilité d'un tel procédé, à savoir la précision et le caractère contradictoire de la note ; elle en ajoutera un troisième: la stricte lecture.

En l'espèce, le requérant soulevait le moyen selon lequel la note n'était elle-même corroborée par aucun autre élément « extrinsèque » et que, dès lors, le contrôle de la juridiction n'était pas possible.

La Cour de cassation rejette cette thèse en précisant que la note blanche doit être de lecture stricte ou ; il n'est pas permis de l'interpréter ni de l'extrapoler (Cons. 10).

De surcroît, il est à noter que l'administration ne pourrait produire des éléments couverts par le secret de la défense nationale à la lecture de personnels non-habilités.

En cela, notamment, Messieurs Jean-Philippe FOEGLE et Nicolas KLAUSSER évoquent la « zone grise des notes blanches » (3) et le « contrôle flottant » des juridictions administratives quant aux mesures décidées par le ministère de l'intérieur lors de l'état d'urgence.

Néanmoins, elle doit apporter des éléments objectifs de nature à permettre l'appréciation du magistrat chargé d'autoriser la mesure, lequel pourra utilement se référer à l'avis du parquet anti-terroriste.

Si les éléments recueillis par les services de renseignement donnent lieu à une interprétation ou, à tout le moins, si la matérialité de l'intention ne ressort pas de la production policière, le Juge des libertés et de la détention ou, en cause d'appel, le Premier Président de la Cour d'appel de Paris doit rejeter la demande étatique.

Dans l'hypothèse où la note se suffit à elle-même et n'est pas sujette à caution, elle peut ainsi justifier une visite aux fins de saisie dans les locaux d'une association dont l'un des membres est suspecté de terrorisme.

En l'occurrence, l'arrêt retient que la note a été suffisamment étayée et convaincante pour justifier la mesure.

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

Encore faut-il que la menace, particulièrement grave, justifie que soit porté atteinte au droit au respect du domicile prévu en droits interne comme européen.

II. Le Préfet face au secret des intentions et du caractère menace justifiant une mesure de police.

Selon une formule toute administrative, la menace, pour être caractérisée, doit être d'une particulière gravité pour l'ordre ou la sécurité publique (A) et la mesure doit justifier une atteinte au domicile proportionnée au regard de l'objectif poursuivi (B).

A. La menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics.

Le Préfet doit, en tant que représentant de l'État, veiller à la sécurité et à l'ordre public.

Ainsi, la Cour de cassation rappelle la possibilité, pour l'Administration, de requérir toute visite domiciliaire chez tout individu ou dans un lieu fréquenté par lui aux fins de prévenir des actes de terrorisme.

L'arrêt précise la formule consacrée et définit la caractérisation de cette menace lorsqu'il existe « des raisons sérieuses de penser qu'il [le lieu] est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics en lien avec le risque de commission d'un acte de terrorisme et que cette personne entre en relations habituelles avec des personnes ou des organisations impliquées dans le terrorisme ou adhère à cette idéologie. » (Cons. 13).

La Chambre criminelle de la Cour de cassation pose donc plusieurs jalons dans l'application de l'article L.229-1 du Code de la sécurité intérieure.

D'abord, le comportement de la personne visée doit, en soi, constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics, étant entendu que cette matière est nécessairement protéiforme ; il n'existe aucune liste précise d'un tel comportement dont la note de renseignement relatera la consistance objective.

Cette menace se caractérise par un soutien à l'idéologie susceptible de justifier — au sens moral du terme — un acte terroriste, soit l'entrée en contact régulière avec des personnes ou des organisations soutenant ou commettant de telles actions mortifères.

En l'espèce, l'intéressé avait manifesté, dès 2003, son adhésion à l'idéologie islamique radicale et ce, via de nombreux supports et à de nombreuses occasions.

L'arrêt relate, notamment, que le dirigeant visé par la requête préfectorale a brûlé des drapeaux israéliens en soutien à la cause palestinienne, affiché son hostilité à la participation d'une organisation musulmane à un festival oecuménique ou pris, en tant que membre de plusieurs organes d'ordre associatif voire politique, des positions pro-« guerre sainte » et en faveur de l'organisation appelée « Hamas » dont il fréquentait l'un des imams.

Notons que le Premier président de la Cour d'appel de Paris relate l'incendie du portail de la grande Mosquée où réside l'individu, à l'aube de la manifestation culturelle de 2014 alors réprouvée par le demandeur, sans toutefois lui en attribuer la commission ni l'en relaxer totalement.

En cela, le « comportement » de l'intéressé évoqué par la Chambre criminelle constitue, aux

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

termes de cet arrêt, « d’une particulière gravité » et le lieu qu’elle fréquente devait, en cela, faire l’objet d’une visite aux fins de saisie.

Dans de telles circonstances, une « ingérence » à l’inviolabilité du domicile est permise, à condition qu’elle soit justifiée par d’impérieux motifs.

B. La dérogation proportionnée et justifiée au droit au respect du domicile.

L’article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit l’inviolabilité du domicile et, plus généralement, de l’intimité de la vie privée ; cependant, elle énonce également ses limites.

La Chambre criminelle reprend à son compte l’analyse formulée par le Conseil constitutionnel, en réponse à une question prioritaire de constitutionnalité dans une décision rendue le 29 mars 2018 (n°2017-695) relative au texte de l’article L.229-1 du Code de la sécurité intérieure.

À cet égard, elle procède en plusieurs temps: la délimitation précise de la menace et les limites du champ d’application du texte à des situations singulièrement réduites.

En outre, cette mesure comporte des gardes-fous.

Elle est portée au contrôle d’un magistrat qui, ab initio, vérifie les conditions concrètes de l’opportunité de la visite et des saisies de données ; cet examen est doublé par un avis du Procureur de la République antiterroriste.

Aussi, le Juge des libertés et de la détention peut arrêter la mesure à tout moment et notamment si les policiers habilités se rendent compte que les lieux ne recèlent aucune information de nature à étayer un risque terroriste.

Au surplus, l’arrêt démontre que le contradictoire est pleinement rétabli lors du recours devant le Premier président ou, ensuite, devant la Cour de cassation.

Enfin, la présence de l’intéressé est requise, en présence de son Conseil s’il le souhaite ou, à défaut, deux témoins.

Il convient de souligner que cette faculté n'est pas ouverte dans le cadre d'une perquisition.

En cela, le Conseil constitutionnel juge que les garanties offertes, tant en amont qu’en aval, permettent un équilibre entre le droit au respect du domicile et les impératifs liés à la sécurité intérieure et la préservation de l’ordre et de la sécurité publics.

Il déclare donc le texte partiellement conforme à la Constitution et l’expression — purement cosmétique — retoquée par les Sages sera modifiée par une ordonnance du 18 septembre 2019 entrée en vigueur au 1er janvier 2020.

Du reste, l’article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales prévoit une ingérence, autrement dit une « limite », à ce droit à l’inviolabilité du domicile et notamment pour des motifs de sécurité nationale.

Elle doit demeurée proportionnée et justifiée à l’objectif poursuivi et notamment aux prérogatives préfectorales en matière de prévention et de lutte contre les actes terroristes.

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés

En l’espèce, l’individu a fait montre d’un soutien actif et réitéré à l’idéologie islamique radicale et fréquente les lieux visés par la mesure ; de surcroît, il est l’un des dirigeants de l’association visitée.

Cette association s’est faite connaître pour avoir, à l’occasion de la prière du rite musulman — prévue le vendredi — donné tribune à un imam prêchant l’idéologie islamique salafiste, c'est-à-dire éminemment rigoriste, dont les convictions sont décrites comme ouvertement radicales.

L’association a soutenu une association dissoute en 2020. Bien que l’arrêt ne précise pas le nom de ladite association, on peut penser à l’« Association de défense des droits de l'homme - Collectif contre l'islamophobie en France » dissoute par décret du 02 décembre 2020.

Du reste, l'administration soutenait que l'individu avait contribué à la radicalisation de plusieurs personnes.

Dès lors, il devenait incontestable que l'association habritait, en son sein, des personnes soutenant la mouvance radicale de l'islam et était fréquentée par des personnes susceptibles de représenter une menace d'une particulière gravité pour la société.

Le soutien à ces mouvances, bien qu'ayant débuté il y a plus de vingt ans, a perduré dans les locaux de l'association dirigée par le demandeur.

La Chambre criminelle de la Cour de cassation a donc - dans cet arrêt de portée majeure - avalisé l’analyse du Premier Président de la Cour d’appel de Paris en estimant qu'il était nécessaire de procéder à cette visite domiciliaire aux fins de saisie et qu'elle était proportionnée à l'objectif poursuivi de prévention de risque sérieux pour la sécurité nationale justifiant pleinement une "ingérence" à l'inviolabilité du domicile prévu à l'article 8 de la Convention.

NOTES:

(1) THINKERVIEW, " 35 ans de DGSE, une pointe de diamant ? Alain CHOUET", (https://www.youtube.com/watch?v=i9dVo3mhpSU

(2) Conseil d'État, Ass., 11 octobre 1991, Diouri, n°128128 (https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/decisions/conseil-detat-ass-11-octobre-1991-diouri-requete-numero-128128/)

(3) SLAMA Serge, « Du droit des étrangers à l'état d'urgence : des notes blanches au diapason », *Plein droit*, 2018/2 (n° 117), p. 37-42. DOI : 10.3917/pld.117.0037. URL : https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2018-2-page-37.htm

(4) FOEGLE Jean-Philippe, KLAUSSER Nicolas, « La zone grise des notes blanches », *Délibérée*, 2017/2 (N° 2), p. 41-45. DOI : 10.3917/delib.002.0041. URL : https://www.cairn.info/revue-deliberee-2017-2-page-41.htm

Copyright © 2025 Légavox.fr - Tous droits réservés